中共中央关于
制定国民经济和社会发展
第十一个五年规划的建议

（2005 年 10 月 11 日中国共产党第十六届
中央委员会第五次全体会议通过）

国民经济和社会发展第十一个五年规划（二〇〇六至二〇一〇年），是全面建设小康社会进程中的重要规划，要认真贯彻党的十六大和十六届三中、四中全会精神，准确把握国内外形势，提出符合我国国情、顺应时代要求、凝聚人民意志的发展目标、指导方针和总体部署。

一、全面建设小康社会的关键时期

（1）“十五”时期经济社会发展取得巨大成就。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

“十五”时期是不平凡的五年。我们以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,明确提出并认真落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的重大战略思想,牢牢抓住发展这个党执政兴国的第一要务,聚精会神搞建设、一心一意谋发展,不断推进改革开放,我国经济实力、综合国力和国际地位显著提高。我们有效抑制经济运行中出现的不稳定不健康因素,成功战胜非典疫情和重大自然灾害的挑战,从容应对加入世界贸易组织后的新变化,国民经济持续较快发展,工业化、城镇化、市场化、国际化步伐加快;“十五”计划确定的主要发展目标提前实现,经济体制改革不断深化,对外贸易迈上新台阶,国家财政收入大幅度增加,价格总水平保持基本稳定,城乡人民生活进一步改善,民族团结不断巩固,各项社会事业取得新进步,社会主义民主政治和精神文明建设继续加强。这些都为“十一五”时期的发展奠定了良好基础。面向未来,我们站在一个新的历史起点上。

(2)“十一五”时期面临的国内外环境。和平、发展、合作成为当今时代的潮流,世界政治力量对比有利于保持国际环境的总体稳定,经济全球化趋势深入发展,科技进步日新月异,生产要素流动和产业转移加

快,我国与世界经济的相互联系和影响日益加深,国内国际两个市场、两种资源相互补充,外部环境总体上对我国发展有利。同时,国际环境复杂多变,影响和平与发展的不稳定不确定因素增多，发达国家在经济科技上占优势的压力将长期存在，世界经济发展不平衡状况加剧,围绕资源、市场、技术、人才的竞争更加激烈，贸易保护主义有新的表现，对我国经济社会发展和安全提出了新的挑战。

我国经济社会发展进入新阶段，居民消费结构逐步升级,产业结构调整和城镇化进程加快,劳动力资源丰富,国民储蓄率较高,基础设施不断改善,科技教育具有较好基础,社会主义市场经济体制逐步完善,社会政治保持长期稳定。这些都为经济社会持续发展创造了有利条件。同时,必须清醒地认识到,我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段,生产力还不发达,城乡区域发展不平衡,粗放型经济增长方式没有根本转变，经济结构不够合理,自主创新能力不强,经济社会发展与资源环境的矛盾日益突出,解决“三农”问题的任务相当艰巨；就业压力依然较大，收入分配中的矛盾较多,影响发展的体制机制问题亟待解决,处理好社会利益关系的难度加大。我们在前进道路上还面临不少困

难和问题。

(3)‘十一五’是承前启后的重要时期。本世纪头二十年是我国发展的重要战略机遇期;‘十一五’时期尤为关键。我们必须紧紧抓住机遇,应对各种挑战,认真解决长期积累的突出矛盾和问题,突破发展的瓶颈制约和体制障碍,开创社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设的新局面,为后十年顺利发展打下坚实基础。我们一定要有高度的历史责任感、强烈的忧患意识和宽广的世界眼光,立足科学发展,着力自主创新,完善体制机制,促进社会和谐,全面提高我国的综合国力、国际竞争力和抗风险能力,奋力把中国特色社会主义事业推向前进。

二、全面贯彻落实科学发展观

(4)坚持以科学发展观统领经济社会发展全局。制定‘十一五’规划,要以邓小平理论和‘三个代表’重要思想为指导,全面贯彻落实科学发展观。坚持发展是硬道理,坚持抓好发展这个党执政兴国的第一要务,坚持以经济建设为中心,坚持用发展和改革的办法解决前进中的问题。发展必须是科学发展,要坚持以人

为本,转变发展观念、创新发展模式、提高发展质量,落实“五个统筹”,把经济社会发展切实转入全面协调可持续发展的轨道。要坚持以下原则:

——必须保持经济平稳较快发展。发展既要有较快的增长速度,更要注重提高增长的质量和效益,加快经济结构的战略性调整。要进一步扩大国内需求,调整投资和消费的关系,增强消费对经济增长的拉动作用。正确把握经济发展趋势的变化,保持社会供求总量基本平衡,避免经济大起大落,实现又快又好发展。

——必须加快转变经济增长方式。我国土地、淡水、能源、矿产资源和环境状况对经济发展已构成严重制约。要把节约资源作为基本国策,发展循环经济,保护生态环境,加快建设资源节约型、环境友好型社会,促进经济发展与人口、资源、环境相协调。推进国民经济和社会信息化,切实走新型工业化道路,坚持节约发展、清洁发展、安全发展,实现可持续发展。

——必须提高自主创新能力。实现长期持续发展要依靠科技进步和劳动力素质的提高。要深入实施科教兴国战略和人才强国战略,把增强自主创新能力作为科学技术发展的战略基点和调整产业结构、转变增

需要全本请访问 www.ertongbook.com

长方式的中心环节,大力提高原始创新能力、集成创新能力和引进消化吸收再创新能力。

——必须促进城乡区域协调发展。全面建设小康社会的难点在农村和西部地区。要从社会主义现代化建设全局出发，统筹城乡区域发展。坚持把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重,实行工业反哺农业、城市支持农村,推进社会主义新农村建设,促进城镇化健康发展。落实区域发展总体战略，形成东中西优势互补、良性互动的区域协调发展机制。

——必须加强和谐社会建设。促进社会和谐是我国发展的重要目标和必要条件。要按照以人为本的要求,从解决关系人民群众切身利益的现实问题入手,更加注重经济社会协调发展,加快发展社会事业,促进人的全面发展 更加注重社会公平,使全体人民共享改革发展成果 更加注重民主法制建设,正确处理改革发展稳定的关系，保持社会安定团结。

——必须不断深化改革开放。形成更具活力更加开放的体制环境是实现科学发展的必然要求。要坚持社会主义市场经济的改革方向，完善现代企业制度和现代产权制度，建立反映市场供求状况和资源稀缺程度的价格形成机制，更大程度地发挥市场在资源配置

中的基础性作用,提高资源配置效率,切实转变政府职能，健全国家宏观调控体系。统筹国内发展和对外开放,不断提高对外开放水平,增强在扩大开放条件下促进发展的能力。

科学发展观是指导发展的世界观和方法论的集中体现。全面落实科学发展观,必须从思想上、组织上、作风上和制度上形成更为有力的保障。要深化对科学发展观基本内涵和精神实质的认识，建立符合科学发展观要求的经济社会发展综合评价体系，坚持一切从实际出发，尊重群众的首创精神，自觉按客观规律办事,扎扎实实推进改革开放和社会主义现代化建设。

(5)“十一五”时期经济社会发展的目标。综合考虑未来五年我国发展的趋势和条件,“十一五”时期要实现国民经济持续快速协调健康发展和社会全面进步，取得全面建设小康社会的重要阶段性进展。主要目标是:在优化结构、提高效益和降低消耗的基础上,实现二〇一〇年人均国内生产总值比二〇〇〇年翻一番;资源利用效率显著提高,单位国内生产总值能源消耗比“十五”期末降低20%左右,生态环境恶化趋势基本遏制,耕地减少过多状况得到有效控制;形成一批拥有自主知识产权和知名品牌、国际竞争力较强的优势

企业 社会主义市场经济体制比较完善,开放型经济达到新水平,国际收支基本平衡 普及和巩固九年义务教育,城镇就业岗位持续增加,社会保障体系比较健全,贫困人口继续减少；城乡居民收入水平和生活质量普遍提高,价格总水平基本稳定,居住、交通、教育、文化、卫生和环境等方面的条件有较大改善；民主法制建设和精神文明建设取得新进展，社会治安和安全生产状况进一步好转,构建和谐社会取得新进步。

三、建设社会主义新农村

(6)积极推进城乡统筹发展。建设社会主义新农村是我国现代化进程中的重大历史任务。要按照生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的要求,坚持从各地实际出发,尊重农民意愿,扎实稳步推进新农村建设。坚持‘多予少取放活”,加大各级政府对农业和农村增加投入的力度，扩大公共财政覆盖农村的范围，强化政府对农村的公共服务，建立以工促农、以城带乡的长效机制。搞好乡村建设规划,节约和集约使用土地。培养有文化、懂技术、会经营的新型农民,提高农民的整体素质,通过农民辛勤劳动和国家政

策扶持，明显改善广大农村的生产生活条件和整体面貌。

（7）推进现代农业建设。加快农业科技进步，加强农业设施建设，调整农业生产结构，转变农业增长方式，提高农业综合生产能力。稳定发展粮食生产，实施优质粮食产业工程，建设大型商品粮生产基地，确保国家粮食安全。优化农业生产布局，推进农业产业化经营，促进农产品加工转化增值，发展高产、优质、高效、生态、安全农业。大力发展畜牧业，保护天然草场，建设饲草基地。积极发展水产业，保护和合理利用渔业资源。加强农田水利建设，改造中低产田，搞好土地整理。提高农业机械化水平，加快农业标准化，健全农业技术推广、农产品市场、农产品质量安全和动植物病虫害防控体系。积极推行节水灌溉，科学使用肥料、农药，促进农业可持续发展。

（8）全面深化农村改革。稳定并完善以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，有条件的地方可根据自愿、有偿的原则依法流转土地承包经营权，发展多种形式的适度规模经营。巩固农村税费改革成果，全面推进农村综合改革，基本完成乡镇机构、农村义务教育和县乡财政管理体制等改革任务。深化农村

金融体制改革,规范发展适合农村特点的金融组织,探索和发展农业保险，改善农村金融服务。坚持最严格的耕地保护制度,加快征地制度改革,健全对被征地农民的合理补偿机制。深化农村流通体制改革，积极开拓农村市场。逐步建立城乡统一的劳动力市场和公平竞争的就业制度，依法保障进城务工人员的权益。增强村级集体经济组织的服务功能。鼓励和引导农民发展各类专业合作经济组织，提高农业的组织化程度。加强农村党组织和基层政权建设，健全村党组织领导的充满活力的村民自治机制。

(9)大力发展农村公共事业。加快发展农村文化教育事业,重点普及和巩固农村九年义务教育,对农村学生免收杂费，对贫困家庭学生提供免费课本和寄宿生活费补助。加强农村公共卫生和基本医疗服务体系建设,基本建立新型农村合作医疗制度,加强人畜共患疾病的防治。实施农村计划生育家庭奖励扶助制度和“少生快富”扶贫工程。发展远程教育和广播电视“村村通”。加大农村基础设施建设投入，加快乡村道路建设,发展农村通信,继续完善农村电网,逐步解决农村饮水的困难和安全问题。大力普及农村沼气，积极发展适合农村特点的清洁能源。

(10)千方百计增加农民收入。采取综合措施,广泛开辟农民增收渠道。充分挖掘农业内部增收潜力,扩大养殖、园艺等劳动密集型产品和绿色食品的生产,努力开拓农产品市场。大力发展县域经济,加强农村劳动力技能培训,引导富余劳动力向非农产业和城镇有序转移,带动乡镇企业和小城镇发展。继续完善现有农业补贴政策,保持农产品价格的合理水平,逐步建立符合国情的农业支持保护制度。加大扶贫开发力度,提高贫困地区人口素质,改善基本生产生活条件,开辟增收途径。因地制宜地实行整村推进的扶贫开发方式。对缺乏生存条件地区的贫困人口实行易地扶贫,对丧失劳动能力的贫困人口建立救助制度。

四、推进产业结构优化升级

(11)以自主创新提升产业技术水平。发展先进制造业、提高服务业比重和加强基础产业基础设施建设,是产业结构调整的重要任务,关键是全面增强自主创新能力,努力掌握核心技术和关键技术,增强科技成果转化能力,提升产业整体技术水平。建立以企业为

需要全本请访问 www.ertongbook.com

主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系，形成自主创新的基本体制架构。大力开发对经济社会发展具有重大带动作用的高新技术，支持开发重大产业技术，制定重要技术标准，构建自主创新的技术基础。加强国家工程中心、企业技术中心建设，鼓励应用技术研发机构进入企业，发挥各类企业特别是中小企业的创新活力，鼓励技术革新和发明创造。实行支持自主创新的财税、金融和政府采购政策，发展创业风险投资，加强技术咨询、技术转让等中介服务，完善自主创新的激励机制。加大知识产权保护力度，健全知识产权保护体系，优化创新环境。依法淘汰落后工艺技术，关闭破坏资源、污染环境和不具备安全生产条件的企业。

(12)加快发展先进制造业。坚持以信息化带动工业化，广泛应用高技术和先进适用技术改造提升制造业，形成更多拥有自主知识产权的知名品牌，发挥制造业对经济发展的重要支撑作用。装备制造业，要依托重点建设工程，坚持自主创新与技术引进相结合，强化政策支持，提高重大技术装备国产化水平，特别是在高效清洁发电和输变电、大型石油化工、先进适用运输装备、高档数控机床、自动化控制、集成电路设备和先

进动力装置等领域实现突破,提高研发设计、核心元器件配套、加工制造和系统集成的整体水平。高技术产业,要加快从加工装配为主向自主研发制造延伸,按照产业集聚、规模发展和扩大国际合作的要求,大力发展信息、生物、新材料、新能源、航空航天等产业,培育更多新的增长点。信息产业,要根据数字化、网络化、智能化总体趋势,大力发展集成电路、软件等核心产业,重点培育数字化音视频、新一代移动通信、高性能计算机及网络设备等信息产业群,加强信息资源开发和共享,推进信息技术普及和应用。生物产业,要充分发挥我国特有的资源优势和技术优势,面向健康、农业、环保、能源和材料等领域的重大需求,努力实现关键技术和重要产品研制的新突破。国防科技工业,要坚持军民结合、寓军于民,继续调整改造和优化结构,健全军民互动合作的协调机制,提高产品的研发和制造水平,增强平战转换能力。

(13)促进服务业加快发展。制定和完善促进服务业发展的政策措施,大力发展金融、保险、物流、信息和法律服务等现代服务业,积极发展文化、旅游、社区服务等需求潜力大的产业,运用现代经营方式和信息技术改造提升传统服务业,提高服务业的比重和水平。

坚持市场化、产业化、社会化的方向，建立公开、平等、规范的行业准入制度，营利性公用服务单位要逐步实行企业化经营，发展竞争力较强的大型服务企业集团。大城市要把发展服务业放在优先位置，有条件的要逐步形成服务经济为主的产业结构。

（14）加强基础产业基础设施建设。能源产业，要强化节约和高效利用的政策导向，坚持节约优先、立足国内、煤为基础、多元发展，构筑稳定、经济、清洁的能源供应体系。建设大型煤炭基地，调整改造中小煤矿，开发利用煤层气，鼓励煤电联营。以大型高效机组为重点优化发展煤电，在保护生态基础上有序开发水电，积极发展核电，加强电网建设，扩大西电东送规模。实行油气并举，加强国内石油天然气勘探开发，扩大境外合作开发，增强石油战略储备能力，稳步发展石油替代产品。加快发展风能、太阳能、生物质能等可再生能源。水利建设，要加强大江大河治理，统筹上下游、地表地下水调配，控制地下水开采，积极开展海水淡化，强化对水资源开发利用的管理，提高防洪抗旱能力。交通运输，要合理布局，做好各种运输方式相互衔接，发挥组合效率和整体优势，形成便捷、通畅、高效、安全的综合交通运输体系。加快发展铁路、城市轨道交通，

进一步完善公路网络,发展航空、水运和管道运输。加强宽带通信网、数字电视网和下一代互联网等信息基础设施建设,推进“三网融合”,健全信息安全保障体系。原材料工业,要根据能源资源条件和环境容量,着力调整产品结构、企业组织结构和产业布局,提高产品质量和技术含量。矿产开发,要加强重要矿产资源的地质勘查,增加资源地质储量,规范开发秩序,实行合理开采和综合利用,健全资源有偿使用制度,推进资源开发和利用技术的国际合作。要加强对重大基础设施基础产业建设的统筹规划、科学论证和信息引导,防止盲目重复建设和资源浪费。

五、促进区域协调发展

(15)形成合理的区域发展格局。继续推进西部大开发,振兴东北地区等老工业基地,促进中部地区崛起,鼓励东部地区率先发展。西部地区要加快改革开放步伐,加强基础设施建设和生态环境保护,加快科技教育发展和人才开发,充分发挥资源优势,大力发展特色产业,增强自我发展能力。东北地区要加快产业结构调整和国有企业改革改组改造,发展现代农业,着力

振兴装备制造业,促进资源枯竭型城市经济转型,在改革开放中实现振兴。中部地区要抓好粮食主产区建设,发展有比较优势的能源和制造业,加强基础设施建设,加快建立现代市场体系,在发挥承东启西和产业发展优势中崛起。东部地区要努力提高自主创新能力,加快实现结构优化升级和增长方式转变,提高外向型经济水平，增强国际竞争力和可持续发展能力。国家继续在经济政策、资金投入和产业发展等方面，加大对中西部地区的支持。东部地区发展是支持区域协调发展的重要基础，要在率先发展中带动和帮助中西部地区发展。各地区要根据资源环境承载能力和发展潜力，按照优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发的不同要求，明确不同区域的功能定位,并制定相应的政策和评价指标,逐步形成各具特色的区域发展格局。开发和保护海洋资源，积极发展海洋经济。

（16）健全区域协调互动机制。形成区域间相互促进、优势互补的互动机制,是实现区域协调发展的重要途径。健全市场机制,打破行政区划的局限,促进生产要素在区域间自由流动,引导产业转移。健全合作机制,鼓励和支持各地区开展多种形式的区域经济协

作和技术、人才合作，形成以东带西、东中西共同发展的格局。健全互助机制，发达地区要采取对口支援、社会捐助等方式帮扶欠发达地区。健全扶持机制，按照公共服务均等化原则，加大国家对欠发达地区的支持力度，加快革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区经济社会发展。

（17）促进城镇化健康发展。坚持大中小城市和小城镇协调发展，提高城镇综合承载能力，按照循序渐进、节约土地、集约发展、合理布局的原则，积极稳妥地推进城镇化。珠江三角洲、长江三角洲、环渤海地区，要继续发挥对内地经济发展的带动和辐射作用，加强区内城市的分工协作和优势互补，增强城市群的整体竞争力。继续发挥经济特区、上海浦东新区的作用，推进天津滨海新区等条件较好地区的开发开放，带动区域经济发展。有条件的区域，以特大城市和大城市为龙头，通过统筹规划，形成若干用地少、就业多、要素集聚能力强、人口分布合理的新城市群。人口分散、资源条件较差的区域，重点发展现有城市、县城和有条件的建制镇。建立健全与城镇化健康发展相适应的财税、征地、行政管理和公共服务等制度，完善户籍和流动人口管理办法。统筹做好区域规划、城市规划和土地利

需要全本请访问 www.ertongbook.com